

44.240-d

A0000661

katalogisiert

Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati



PERSPEKTIVEN DER FÜRSORGE
IN EINER ZUKÜNFTIGEN
FLÜCHTLINGS- UND ASYLPOLITIK

NOVEMBER 1990

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Bibliothek / Dokumentation
Taubenstrasse 16
3003 BERN

INHALTSVERZEICHNIS

1. **Einleitung**
 2. **Rahmenbedingungen**
 3. **Die heutige Fürsorgeordnung**
 - 3.1 Fürsorgeordnung im allgemeinen
 - 3.2 Die Aufgaben der Kantone und Gemeinden
 - 3.3 Die Aufgaben der Hilfswerke
 - 3.4 Fürsorgeverständnis im Wandel
 4. **Zuständigkeit und Zielgruppen im Flüchtlings- und Asylbereich**
 - 4.1 Allgemeines
 - 4.2 Zielgruppen
 5. **Allgemeine Ziele und Grundsätze**
 6. **Spezielle Ziele und Grundsätze bei den einzelnen Zielgruppen**
 - 6.1 Asylbewerber
 - 6.2 Vorläufig Aufgenommene
 - 6.3 Jahresaufenthalter aus humanitären Gründen
 - 6.4 Anerkannte Flüchtlinge
 - 6.5 Zusammenfassende Darstellung
 7. **Umsetzung in die Praxis, weiteres Vorgehen**
 8. **Schlussbetrachtungen**
- Anhang I:** Mitglieder der Arbeitsgruppe Fürsorgepolitik
- Anhang II:** Begriffsdefinitionen
- Anhang III:** Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden im Flüchtlings- und Asylbereich
- Anhang IV:** Statistiken und Prognosen

3003 Bern, 20. November 1990

Perspektiven der Fürsorge in einer zukünftigen Flüchtlings- und Asylpolitik

1. EINLEITUNG

Im Frühjahr 1989 wurde der Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre veröffentlicht. Bereits bei dessen Erarbeitung war sich die "Strategiegruppe" bewusst, dass bei der Fürsorge im Flüchtlings- und Asylbereich Lücken offen blieben und noch wenig Vorstellungen bestanden, wie die fürsorgerischen Probleme auf mittlere Sicht angegangen werden sollten. Im Rahmen der Vernehmlassung zum Strategiebericht wurde denn auch von verschiedener Seite auf diese Mängel hingewiesen.

Aus diesem Grund entschloss sich der Delegierte für das Flüchtlingswesen im Herbst 1989, eine aus Vertretern der Kantone, von Gemeinden, der privaten Hilfswerke und des Bundes zusammengesetzte Arbeitsgruppe einzusetzen, die Perspektiven der Fürsorge in einer zukünftigen Flüchtlings- und Asylpolitik ausarbeiten sollte. Die Arbeitsgruppe konstituierte sich im November 1989.

Die Arbeitsgruppe setzte sich zum Ziel, Perspektiven der Fürsorge für Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene, Jahresaufenthalter aus humanitären Gründen und Flüchtlinge aufzuzeigen, und diesbezügliche Vorschläge für eine zukünftige Flüchtlings- und Asylpolitik zu formulieren. Diese neue Fürsorgepolitik sollte für Fürsorgeabhängige in diesem Bereich eine menschenwürdige Existenz sichern, die Fachkompetenz aller mit der Fürsorge betrauten Behörden verstärken, einfache und transparente Aufbau- und Ablauforganisationen schaffen, einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz und insgesamt eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken gewährleisten.

Im Dezember 1989 wurde an einem ersten Seminar eine Bestandsaufnahme über alle fürsorgespezifischen Probleme vorgenommen. Gleichzeitig waren in erster Priorität die fürsorgerischen Massnahmen für das neu zu entwickelnde beschleunigte Asylverfahren vorzuschlagen.

Hierauf führten die privaten Hilfswerke und die SKÖF je vertiefte Aussprachen, deren Resultate in die Arbeitsgruppe eingebracht wurden.

Im März 1990 formulierte die Arbeitsgruppe an einem zweiten Seminar ihre Vorstellungen für eine Fürsorge im Rahmen einer neuen Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre.

Anfangs Juni wurde unter dem Titel "Vorschläge für eine Fürsorgepolitik im Flüchtlings- und Asylbereich" den kantonalen Fürsorgedirektionen und anderen an der Fürsorge interessierten Kreisen ein Berichtsentwurf zur Stellungnahme unterbreitet, die bis Mitte Juli 1990 einzureichen war. Insgesamt haben 40 Kantone und Organisationen eingehend Stellung genommen. Allgemein wurde begrüsst, dass die fürsorgepolitischen Probleme im Flüchtlings- und Asylbereich erstmals umfassend dargestellt und mittelfristig zu realisierende Vorschläge für eine den Bedürfnissen entsprechende sowie situations- und sachgerechte Fürsorge ausgearbeitet wurden. Es kam aber auch zum Ausdruck, dass zwischen dem Asylbereich im weitesten Sinne und den Ausländerproblemen im allgemeinen ungeklärte Fragen anstehen, die nicht auf der Ebene einer Expertenkommission, sondern durch die verantwortlichen politischen Behörden zu entscheiden seien.

Mitte August 1990 wurden die Stellungnahmen zu den Vorschlägen ausgewertet und im vorliegenden Schlussbericht aufgearbeitet.

Der Bericht enthält zum Teil eine Beschreibung der heutigen Praxis, zum Teil neue Vorschläge, wie die Fürsorge entsprechend den künftigen Anforderungen neu gestaltet werden könnte. Insbesondere im Hinblick auf die spätere Verwirklichung werden Anschluss- und Detailstudien nötig sein. Die eine und andere Idee ist allenfalls durch praktische Pilotversuche zu erhärten.

Die grundlegenden Perspektiven der Fürsorge werden in den neuen Bericht für eine Ausländer- und Flüchtlingspolitik aufgenommen, der den Eidgenössischen Räten im Frühjahr 1991 unterbreitet werden soll. Gestützt auf die Beschlüsse des Bundesrates und die Debatte in den Eidgenössischen Räten werden allenfalls in einem späteren Zeitpunkt neue gesetzliche Grundlagen zu schaffen sein, damit diese Ideen in die Praxis umgesetzt werden können.

2. RAHMENBEDINGUNGEN

Im Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre wurde eine umfassende Analyse der weltweiten Flüchtlingsströme und Migrationen vorgenommen. Besonders dargestellt wurde dabei auch die Süd-Nord-Problematik. Diesen Ausführungen ist nichts Wesentliches beizufügen. Hingegen haben sich seit der Redaktion des Strategieberichtes die Verhältnisse in Osteuropa grundlegend verändert. Diese werden auch Auswirkungen auf künftige Ost-West-Wanderungen haben.

Es ist in Erinnerung zu rufen, dass weltweit von einem Migrationspotential von einer Milliarde Menschen gesprochen wird und dass gegenwärtig rund 15 Millionen Menschen mehrheitlich in Erstasylländern der Region unter dem Mandat des UNHCR stehen. Aber auch in Europa ist die Zahl der Asylgesuchsteller in den letzten Jahren ständig angestiegen und hat sich jeweils in einem Zweijahresrhythmus praktisch verdoppelt. Für das Jahr 1990 rechnet man für Europa mit mehr als 500'000 neuen Asylgesuchstellern. Die gleiche Entwicklung verzeichnet die Schweiz mit gegenwärtig 35'000 neuen Asylgesuchstellern pro Jahr und rund 55'000 unerledigten Gesuchen. Andererseits bilden die rund 30'000 anerkannten Flüchtlinge lediglich 3 % der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz.

Die Fürsorgepolitik geht davon aus, dass der Zustrom von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Einwanderern aus osteuropäischen Ländern, Schwellenländern und Entwicklungsländern in den kommenden Jahren anhalten wird. Dabei dürften inskünftig relativ qualifizierte Fachkräfte aus Osteuropa nach Westeuropa und auch in die Schweiz einwandern. Aus Schwellenländern und Entwicklungsländern dürften über das Asylverfahren eher unqualifizierte, aber grundsätzlich geschulte, jüngere Menschen in der Schweiz einen Arbeitsplatz suchen. Unter den Asylbewerbern werden sich nach wie vor verfolgte Menschen befinden, die als Flüchtlinge anerkannt werden, und auch sogenannte Gewaltflüchtlinge, die vorübergehend einer Bürgerkriegssituation entflohen sind.

Mindestens während einer Übergangsphase von wenigen Jahren dürfte die Zahl der humanitär zu regelnden Asylbewerber, die sich bereits seit einigen Jahren in der Schweiz aufhalten und hier mehr oder weniger integriert sind, ansteigen.

Was die geostrategische Lage anbetrifft, so ist in Europa in absehbarer Zeit nicht mit grossräumigen kriegerischen Ereignissen zu rechnen. Die europäischen Staaten werden im Gegenteil im Rahmen eines weitergehenden Integrationsprozesses näher zusammenrücken. Die wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Staaten bleibt jedoch einstweilen ungewiss. Andererseits sind verstärkte Nationalitätenkonflikte in allen Teilen Europas nicht auszuschliessen. Der Wirtschaftsraum Europa wird gegenüber den südlichen Ländern dieser Erde weiter erstarken und an Attraktivität gewinnen. Der wirtschaftliche Wettbewerb dürfte aber eher härter, die Verteilungskämpfe intensiver und die sozialen Differenzen innerhalb Europas grösser werden.

In der Schweiz hat der Zustrom von Asylbewerbern dazu geführt, dass die Asylbewerber gemäss Verteilschlüssel nicht nur auf die Kantone und deren Durchgangsheime, sondern mehr und mehr auch auf die Gemeinden weiterverteilt werden müssen. Jede grössere Gemeinde ist heute mit Asylbewerbern verschiedener Nationalitäten konfrontiert und hat diese in ihr Gemeindeleben einzugliedern. Diese Entwicklung wird sich in Zukunft noch verstärken, und auch kleinere Gemeinden werden solchen neuen Einwanderern begegnen. Bei guter

Konjunktur und Beschäftigungslage und unveränderter Gastarbeiterpolitik können die meisten Asylbewerber heute beschäftigt werden bzw. einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Die Einwanderung von immer mehr Minderheiten aus fremden Kulturkreisen dürfte zu zusätzlichen sozialen Spannungen unter diesen Minderheiten und zwischen diesen Minderheiten und der einheimischen Bevölkerung führen. Die Fragen der Angewöhnung (adaptation), der Eingliederung (intégration) und der Assimilation (assimilation) dieser neuen Einwanderer und der Flüchtlinge werden dadurch zusätzlich an Bedeutung gewinnen.

3. DIE HEUTIGE FÜRSORGEORDNUNG

3.1 Fürsorgeordnung im allgemeinen

Fürsorge ist die organisierte Hilfstätigkeit zugunsten von Personen und Personengruppen in schwierigen Lebenslagen, die oft mit sozialen, materiellen und/oder psychischen Notsituationen verbunden sind. Sie wird auch Sozialhilfe genannt und als öffentliche Fürsorge von den Kantonen und Gemeinden bzw. als private Fürsorge von kirchlichen und privaten Hilfswerken geleistet.

Die Bundesgesetzgebung in der Schweiz kennt (von Ausnahmen abgesehen) keine materiellen Rechtsnormen zur Fürsorge. Die öffentliche Fürsorge fusst auf der Bundesverfassung; die Zuständigkeit der Staatsorgane wird durch das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) geregelt, dessen Revision gegenwärtig in den Eidgenössischen Räten anhängig ist.

Jeder Kanton kennt ein eigenes Fürsorge- bzw. Sozialhilfegesetz, das jeweils unter anderem die Zuständigkeiten auf dem Kantonsgebiet, die Aufgaben der Entscheidungsträger, die Finanzierung sowie Rechtsmittel und Rechtswege regelt.

Für den Flüchtlings- und Asylbereich gelten die kantonalen Rechtsnormen insoweit, als der Bund im Rahmen der Asylgesetzgebung keine abweichenden Vorschriften erlässt.

3.2 Die Aufgaben der Kantone und Gemeinden

Die Kantone sind gemäss Bundesverfassung, ZUG und ihren eigenen Gesetzen dafür verantwortlich,

- allen Menschen (auch blossen Aufenthalt) in ihrem Kantonsgebiet menschenwürdige Lebensverhältnisse zu gewährleisten (Grundsatz der existenzsichernden Solidarität),

- die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit von hilfsbedürftigen Menschen zu fördern (Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe bzw. Verpflichtung zur Sozialberatung),
- dem Abgleiten von Personen oder Bevölkerungsgruppen in die Not und der Verarmung entgegen zu wirken (Grundsatz der Vorbeugung/Prävention).

Viele Kantone überantworten diese Aufgaben den Gemeinden, in welchen politisch gewählte Behörden oberste Entscheidungsträger sind, und vielerorts Sozialdienste bzw. Sozialämter als Anlauf- und Beratungsstellen dienen. Teilweise werden einzelne Aufgaben von den Kantonen oder Gemeinden auch an anerkannte private Hilfswerke delegiert, die in der entsprechenden Region über die nötige Infrastruktur verfügen.

Aus dem Flüchtlings- und Asylbereich sind den öffentlichen Fürsorgeorganen in den letzten Jahren neue und zum Teil ungewohnte Aufgaben erwachsen:

- Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat es mit sich gebracht, dass die Kantone sowohl für die praktische Durchführung als auch finanziell zuständig geworden sind für die Fürsorge an anerkannte Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung.
- Die Versorgung (Nahrung, Kleidung, Obdach etc.) und Beratung von in die Schweiz einreisenden Asylbewerbern beschäftigt die kantonalen und kommunalen Fürsorgeorgane in den letzten Jahren zunehmend; dabei handelt es sich, solange die Betroffenen erst kurze Zeit hier weilen, um eine ungewöhnliche Fürsorgeaufgabe; können doch die Prinzipien der Hilfe zur Selbsthilfe und der Prävention infolge der grossen Zahl von Hilfsbedürftigen und der Bedingungen des Asylverfahrens kaum Anwendung finden.

3.3 Die Aufgaben der Hilfswerke

Die Gewährung von Fürsorge an Flüchtlinge entwickelte sich seit dem zweiten Weltkrieg Schritt für Schritt von einer privaten, karitativen zu einer staatlichen Aufgabe. Später als in anderen Bereichen des Sozialwesens wurde die Fürsorgezuständigkeit des Bundes für Flüchtlinge gesetzlich verankert. Der Bund hat in der Folge die Flüchtlingsfürsorge vertraglich den anerkannten Hilfswerken übertragen. Er erstattet diesen die Fürsorgeauslagen und gewährt ihnen für ihre Organisation Bundesbeiträge. Der Leistungsauftrag an die Hilfswerke sieht neben der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an hilfsbedürftige Flüchtlinge auch die Hilfe zur Integration als ein wesentliches Element vor.

In den 80er Jahren veränderten sich die asylpolitischen Verhältnisse grundlegend. Nur mehr wenige Personen wurden als Flüchtlinge anerkannt; entsprechend hat auch die Fürsorge an anerkannte

Flüchtlinge als Aufgabe der Hilfswerke an Bedeutung verloren. Dagegen sind mit den Asylbewerbern, den vorläufig Aufgenommenen und den humanitär und sonstwie fremdenrechtlich Geregeltene neue bedeutende Fürsorgeaufgaben herangewachsen. Entsprechend der gesetzlichen Regelung fallen diese Personen zwar in die Fürsorgezuständigkeit der Kantone, in der Praxis wurden jedoch an manchen Orten die Hilfswerke mit der Durchführung dieser Aufgabe betraut.

Die Hilfswerke führen heute im gesamtschweizerischen Durchschnitt etwa 40 % aller Zentren. In manchen Kantonen nehmen sie für alle Personengruppen den Fürsorgeauftrag wahr. Umfangmässig macht der Bundesauftrag für die Fürsorge an anerkannte Flüchtlinge heute etwa ein Viertel, die Mandate der Kantone und Gemeinden etwa drei Viertel der Fürsorgezuständigkeit der Hilfswerke aus.

3.4 Fürsorgeverständnis im Wandel

Entgegen einer in der Bevölkerung noch stark verbreiteten Auffassung betreibt die moderne öffentliche und private Fürsorge keine Versorgungspolitik mehr, die früher darauf ausgerichtet war, Menschen sowohl im materiellen wie im übertragenen Sinne zu versorgen und damit auch eine gewisse moralische Erziehung zu verbinden. Das in der Nachkriegszeit entwickelte und heute auch politisch anerkannte Fürsorgeverständnis zielt im Sinne der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Sozialhilfe und der Prinzipien der professionellen Sozialarbeit auf die optimale persönliche und wirtschaftliche Selbständigkeit des einzelnen Menschen innerhalb der Gemeinschaft und Gesellschaft. Fürsorge hat damit einen eigentlichen Integrationsauftrag, dem allerdings persönliche, wirtschaftliche oder politische Schranken gesetzt sein können (z. B. aus politischen Gründen bei Asylbewerbern).

Die Fürsorge wirkt daher per Definition anziehend auf viele integrationsbedürftige Menschen. Bei der Gruppe der Asylbewerber besteht die schwierige Aufgabe darin, dem primären Auftrag der materiellen Versorgung und der Angewöhnung gerecht zu werden, ohne dadurch eine besondere Attraktivität auf Einreisewillige auszuüben. Die Fürsorgearbeit der letzten Jahre hat in diesem Punkt vielerorts tragfähige Kompromisslösungen hervorgebracht. Es ist nicht primär ein Ziel der Fürsorge, als Instrument der Abschreckung von Einreisewilligen zu sein. Mit dem Auftrag der Angewöhnung von Asylbewerbern und der optimalen Integration von langfristig in der Schweiz verbleibenden Ausländern aus anderen Kulturkreisen ist auch die Aufgabe verbunden, Wege und Techniken zur Bewältigung des Kulturkonflikts zu finden. Entsprechende Lösungsversuche müssen dabei immer auf beiden Seiten ansetzen, bei den Fremden und bei den Einheimischen.

4. ZUSTÄNDIGKEIT UND ZIELGRUPPEN IM FLÜCHTLINGS- UND ASYLBEREICH (vgl. auch Anhang III)

Die Fürsorgezuständigkeit im Flüchtlings- und Asylbereich ist in verschiedenen gesetzlichen Erlassen geregelt. Eine spezifische Fürsorgepolitik wurde für diesen Bereich bis heute nicht formuliert. Sie ist weitgehend in der Praxis gewachsen und schrittweise gesetzlich verankert worden.

4.1 Allgemeines

Die Ausgestaltung der Asylbewerber- und Flüchtlingsfürsorge ist in den Artikeln 18e, 20, 20a, 20b, 21a bzw. 31 - 40a des Asylgesetzes geregelt. Die Fürsorge für vorläufig Aufgenommene richtet sich nach den Artikeln 14b und 14c des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG).

Es wurde geprüft, ob bei einer Unterteilung in verschiedene Zielgruppen Änderungen in der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Hilfswerken notwendig werden. Mit Ausnahme von einigen möglichen Varianten drängt sich momentan eine Änderung der Kompetenzverteilung nicht auf. Nach den ersten Erfahrungen mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren wird erneut zu prüfen sein, ob die Fürsorgezuständigkeit für gewisse Personengruppen mittel- oder langfristig geändert werden soll. Dabei wäre anzustreben, dass bei einem Wechsel der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen eine möglichst konsequente Verbindung der Verantwortung in praktischer wie auch in finanzieller Hinsicht besteht.

4.2 Zielgruppen

Asylbewerber

- Die Kantone sollen weiterhin für die Durchführung der Fürsorge für Asylbewerber während des Verfahrens zuständig bleiben. Sie erfüllen diese Aufgabe (gemäss ihrer zu Bundesnormen subsidiär gültigen Gesetzgebung) selbst oder können sie an Gemeinden bzw. private Hilfswerke oder Stellen delegieren.
- Der Bund vergütet den Kantonen die Auslagen der materiellen und immateriellen Hilfe (Beratung) für Asylbewerber. Die Berechnungen und Zahlungsmodalitäten sind in den Weisungen festgelegt.

Inskünftig könnte in allen Bereichen, in denen dies möglich ist, der Bund den Kantonen die Fürsorgeauslagen entsprechend des von ihm festgelegten Rahmens in Form von Pauschalen vergüten.

- Der Bund zahlt den Kantonen an ihren Verwaltungsaufwand einen Beitrag in Form einer Pauschale.

- Der Bund überwacht den Einsatz der aufgewendeten Mittel.

Vorläufig Aufgenommene

Die Fürsorgezuständigkeit für vorläufig Aufgenommene soll weiterhin bei den Kantonen verbleiben. Der Bund soll den Kantonen die Fürsorgeauslagen entsprechend des von ihm vorgegebenen Rahmens in Form von Pauschalen vergüten.

Jahresaufenthalter aus humanitären Gründen

Für die materielle und immaterielle Hilfe inklusive Integrationshilfen sind die Kantone oder die Gemeinden zuständig, sobald sie eine Aufenthaltsbewilligung erteilt haben.

Anerkannte Flüchtlinge

Die Fürsorgezuständigkeit für anerkannte Flüchtlinge soll weiterhin unter Vorbehalt der heute in Artikel 22 Asylverordnung genannten Gruppen bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung beim Bund verbleiben.

Bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung soll die Flüchtlingsfürsorge weiterhin von den Hilfswerken wahrgenommen werden.

Der Bund soll den Hilfswerken die Fürsorgeauslagen entsprechend des von ihm vorgegebenen Rahmens in Form von Pauschalen vergüten. Er entschädigt die Hilfswerke für ihren Aufwand aufgrund gemeinsam vereinbarter Pauschalansätze und überwacht die Verwendung der aufgewendeten Bundesmittel.

5. ALLGEMEINE ZIELE UND GRUNDSÄTZE

Die folgenden Grundsätze gelten für alle genannten Zielgruppen, unabhängig vom Stadium des Asylverfahrens und von der Aufenthaltsregelung im Vorfeld einer möglichen Niederlassung.

- a) Wer materiell bedürftig oder in aus eigener Kraft unabwendbarer Not ist und gemäss Asylgesetz oder ANAG in der Schweiz aufenthaltsberechtigt ist, hat Anspruch auf geeignete Fürsorgeleistungen.
- b) Bei der Ausgestaltung dieser Leistungen gelten prinzipiell in allen Kantonen und Gemeinden die gleichen Bedingungen, wobei Spielraum für nötige Anpassungen an lokale und regionale Gegebenheiten bestehen muss.

- c) Gesamtschweizerische Richtlinien für die Ausgestaltung von Fürsorgeleistungen sind anzustreben und nach den verschiedenen Zielgruppen und nach Fürsorgephasen beziehungsweise der Dauer des Aufenthaltes zu differenzieren. Der spezifischen Situation von Frauen und Kindern ist besonders Rechnung zu tragen.
- d) Materielle und immaterielle Hilfen können nicht losgelöst voneinander betrachtet werden, da sie denselben Zielen dienen.
- e) Alle staatlichen Unterstützungsleistungen werden subsidiär gewährt als Ergänzung zu Eigenleistungen des Hilfsbedürftigen und zu Pflichtleistungen Dritter.
- f) Fürsorge soll Hilfe zur Selbsthilfe sein, welche die Kräfte und die Verantwortung des Hilfsbedürftigen zur Gestaltung seines eigenen Lebens fördert.
- g) Um Abhängigkeit von staatlichen Mitteln zu vermeiden und um optimale psychische und wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen, wird grundsätzlich Erwerbstätigkeit angestrebt. Wo dies aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht möglich ist, wird für sinnvolle Beschäftigung gesorgt.
- h) Die praktische Ausgestaltung der Fürsorge ist fachkundigem Personal zu übertragen, das fort- und weitergebildet wird.
- i) Bei der Bemessung, Gewährung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen wird stets ein optimales Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen angestrebt.
- j) Der Bund trägt im Rahmen seiner finanziellen Zuständigkeit die Kosten seiner Fürsorgeleistungen und überwacht den Mitteleinsatz im allgemeinen. Die Kantone bzw. die Gemeinden und/oder die Hilfswerke sorgen für eine fachgerechte Fürsorge und eine optimale Verwendung der Unterstützungsgelder im Einzelfall.
- k) Bei der Aufgabenteilung im Rahmen der Fürsorge gilt zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken das Prinzip des Vertrauens. Die Selbstkontrolle ist auf allen Stufen sicherzustellen.
- l) Soweit möglich und sinnvoll soll die Abgeltung von Fürsorgeleistungen über kostendeckende Pauschalen erfolgen. Dadurch kann der Kontrollaufwand minimiert werden. Dieses Prinzip basiert auf einem gemeinsamen Tragen von Chancen sowie Risiken und fördert damit einen sparsamen Mitteleinsatz. Anwendungsbereiche, Kriterien und Modalitäten eines derartigen Systems sind vom Bund nach Absprache mit den übrigen Fürsorgeträgern bzw. ihren Repräsentanten festzulegen.
- m) Fürsorgeleistungen unterliegen grundsätzlich der Rückerstattungspflicht. Der rückerstattungspflichtige Betrag soll wenn möglich pauschalisiert werden (Solidaritätsprinzip). Fürsorge-

leistungen, die während der Dauer eines generellen Arbeitsverbotes ausgerichtet werden, sind bei der Berechnung des rückerstattungspflichtigen Pauschalbetrages nicht zu berücksichtigen.

- n) Nicht fürsorgebedürftige Personen, die sich in Kollektivunterkünften der Fürsorgeträger aufhalten, haben einen angemessenen Betrag an die Kost- und Logiskosten zu entrichten.

6. SPEZIELLE ZIELE UND GRUNDSÄTZE BEI DEN EINZELNEN ZIELGRUPPEN

6.1 Asylbewerber

Bei dieser Gruppe wird eine erste Phase von 6 Monaten (innerhalb der ein vollziehbarer Entscheid vorliegen sollte) von einer zweiten Phase, in der der berufliche Eingliederungsprozess erfahrungsgemäss anläuft, unterschieden.

In der ersten Phase sind die Grundleistungen für alle gleich. In der zweiten Phase soll die Hilfeleistung der individuellen Situation der Bedürftigen angepasst werden.

a) Ziele und Grundsätze

Sowohl in der ersten wie in der zweiten Phase:

- Die Fürsorgetätigkeit soll weder eine spätere Rückkehr in die Heimat, noch einen eventuell notwendigen, länger dauernden Aufenthalt in unserem Land erschweren.
- Die Fürsorgetätigkeit soll eine Angewöhnung an die Verhältnisse in der Schweiz fördern.
- Die materielle Hilfe beschränkt sich auf die Existenzsicherung. Die allgemeine Zielsetzung der Fürsorgetätigkeit wird damit relativiert.
- Allen Asylbewerbern soll eine Rückkehr- und Ausreiseberatung zur Verfügung stehen.

b) Erwerbstätigkeit

Während der ersten Phase unterliegen die Asylbewerber einem dreimonatigen Arbeitsverbot, das im Einzelfall auf 6 Monate ausgedehnt werden kann, sofern in den ersten 3 Monaten ein erstinstanzlicher negativer Entscheid ergangen ist. Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik soll die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Ablauf des Arbeitsverbots gefördert werden, um zu vermeiden, dass der Gesuchsteller passiv und abhängig von staatlichen Leistungen bleibt.

c) Beschäftigung

Wo Erwerbstätigkeit nicht möglich ist, fördern der Bund und die Kantone gemeinnützige Beschäftigungsprogramme.

In der ersten Phase können die in Kollektivunterkünften lebenden Asylbewerber im Rahmen von solchen Programmen mit über die allgemeine Mithilfe im Kollektivhaushalt hinausgehenden Einrichtungs-, Renovations- oder Umgebungsarbeiten oder im Rahmen von gemeinnützigen Arbeitseinsätzen beschäftigt werden. Der Bund legt fest, unter welchen Voraussetzungen er die Durchführung von offiziellen Beschäftigungsprogrammen fördert.

d) Unterbringungsformen

Kollektivunterkünfte eignen sich für die Unterbringung der Asylbewerber nach Ihrer Ankunft in der Schweiz.

Im Gegensatz dazu sollten Asylbewerber, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, in der Regel und soweit möglich, in individuellen Unterkünften untergebracht werden.

Während der zweiten Phase sollten die Asylbewerber im allgemeinen in individuellen Unterkünften oder in kleinen Kollektivunterkünften (Foyers) untergebracht werden. Sofern ein Asylbewerber wieder fürsorgeabhängig wird oder wo Platz vorhanden ist und der Betrieb dies erlaubt, kann er in ein Zentrum zurückkehren.

Wo auf Kantons- und Gemeindeebene eine Unterbringungsnot besteht, kann der Bund Kollektivunterkünfte finanzieren.

e) Materielle Hilfe

Während der ersten Phase sollten sich die finanziellen Fürsorgeleistungen darauf beschränken, das Existenzminimum sicherzustellen. Die folgenden Grundsätze werden empfohlen:

- Die Leistungen werden für alle gleich festgesetzt, und der Umfang dieser Leistungen muss sich auf das Lebensnotwendige beschränken.
- Wenn immer möglich sollten die Leistungen in Form von Sachleistungen erfolgen.
- Die medizinische Grundversorgung ist zu gewährleisten.

Während der zweiten Phase, sofern das Verfahren nach 6 Monaten noch nicht abgeschlossen ist, sollten die Fürsorgeleistungen in folgendem Sinn leicht angepasst werden:

Die Höhe der Leistungen wird von Fall zu Fall gemäss allgemein anerkannten Richtlinien für Unterhalt und Taschengeld sowie gemäss

den äusseren Umständen der konkreten Situation festgelegt; die Leistungen bleiben auf die Existenzsicherung beschränkt und werden in Naturalien oder in bar ausgerichtet; die notwendige medizinische Behandlung ist sichergestellt.

f) Immaterielle Hilfe

Während der ersten Phase kann die Hilfe allgemeine Grundinformationen über die Lebensverhältnisse in der Schweiz sowie Angewöhnungskurse, die Sprachausbildung, Informationen zum Verfahrensablauf, Beratung in Fragen des täglichen Lebens und für eine allfällige Rückkehr umfassen.

Während der zweiten Phase umfasst die Hilfe auch psycho-soziale Beratung und allenfalls spezielle Angewöhnungskurse für besondere Gruppen.

g) Besondere Gruppen

ga) Schulpflichtige Kinder

Art und Zeitpunkt der Einschulung von Kindern aus Asylbewerberfamilien geben vielerorts Probleme auf. Das verfassungsmässige Recht auf unentgeltlichen Primarunterricht gilt auch für Asylbewerber. Es muss jedoch den Umständen und dem Verfahrensstadium entsprechend interpretiert werden. Die Einschulung hat in der Regel innert drei Monaten seit der Einreise zu erfolgen. Diese Frist kann auf sechs Monate ausgedehnt werden, wenn inzwischen ein negativer erstinstanzlicher Entscheid vorliegt oder wenn die Familie noch im Durchgangsheim weilt, d. h. noch keinen festen Wohnort zugewiesen erhalten hat.

gb) Unbegleitete Minderjährige

Für minderjährige Asylbewerber, die nicht von ihren Eltern oder anderen nahen Verwandten begleitet werden, sind von Rechts wegen vormundschaftliche Massnahmen zu treffen.

Langfristig ist eine Vormundschaft gemäss Art. 368 ZGB zu errichten. Für die erste Fürsorgephase, bzw. solange die Verweildauer in der Schweiz noch nicht absehbar ist, darf hingegen eine Vertretungsbeistandschaft gemäss Art. 392 Ziff. 3 ZGB als ausreichend erachtet werden.

Unbegleitete Minderjährige, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, werden nach Möglichkeit bei Verwandten oder sonst in einer familienähnlichen Situation untergebracht. Bund und Kantone bemühen sich in diesen Fällen um eine besonders rasche Verfahrensabwicklung.

gc) Auszubildende Jugendliche

Jugendlichen kann eine berufliche Ausbildung gewährt werden. Längerfristige Lehrverträge sind nur sinnvoll, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Lehre bis zum Abschluss des Verfahrens absolviert werden kann.

gd) Therapiebedürftige

Akut Therapiebedürftige sind der entsprechenden Behandlung zuzuführen. Langfristige Therapien sind in Absprache mit den zuständigen Bundesstellen vorzunehmen. Insbesondere bei Psychischkranken wird eine beschleunigte Abwicklung des Verfahrens angestrebt, um den Fürsorgeorganen die Planung der Hilfe zu ermöglichen und die Situation der Betroffenen so rasch als möglich zu stabilisieren.

ge) Dissoziale

Asylbewerber, welche die allgemein akzeptierten Regeln des Zusammenlebens ständig und in einer der Gemeinschaft abträglichen Weise verletzen, können den zuständigen Kantons- und Bundesinstanzen gemeldet werden, damit ihr Gesuch beschleunigt behandelt werden kann.

6.2 Vorläufig Aufgenommene**a) Ziele und Grundsätze**

Die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen soll durch geeignete Massnahmen gefördert werden, ohne jedoch eine spätere Rückkehr in ihr Heimatland zu verunmöglichen. Die vorläufige Aufnahme wird zunächst für 12 Monate angeordnet und kann anschliessend um den gleichen Zeitraum verlängert werden. In der Regel sollte nach vierjähriger Anwesenheit in der Schweiz eine Jahresaufenthaltbewilligung erteilt werden, die im Rahmen des Ausländerrechts einen Familiennachzug ermöglicht.

b) Beschäftigung, Erwerbstätigkeit

Was die Zulassung zum Arbeitsmarkt betrifft, sollten die vorläufig Aufgenommenen den gleichen Bedingungen unterstellt werden wie die Jahresaufenthalter. Die Bewilligung sollte in der Regel nicht auf Berufe beschränkt werden, in denen ein Arbeitskräftemangel herrscht. Die Bestimmungen zum Schutz der einheimischen Arbeitskräfte sind jedoch anzuwenden.

c) Unterbringungsformen

Grundsätzlich sollten vorläufig Aufgenommene mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit über eine individuelle Unterkunft verfügen.

d) Materielle Hilfe

Bis zur Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung sollten die Leistungen grundsätzlich analog zu jenen für Asylbewerber in der zweiten Fürsorgephase gewährt werden. Danach sind allgemein anerkannte Richtlinien im üblichen Rahmen anzuwenden.

e) Immaterielle Hilfe

Die vorläufig Aufgenommenen sollen ähnliche Leistungen erhalten wie die anerkannten Flüchtlinge, das heisst: Ausbildung, Teilnahme an Integrationsprojekten, psycho-soziale Hilfe. Ihrer besonderen Situation, namentlich der voraussichtlich beschränkten Aufenthaltsdauer sowie der möglichen Rückkehr ist Rechnung zu tragen.

f) Dissoziale

Aus humanitären Gründen vorläufig Aufgenommene, welche die allgemein akzeptierten Regeln des Zusammenlebens ständig und in einer der Gemeinschaft abträglichen Weise verletzen, können den zuständigen Kantons- und Bundesinstanzen gemeldet werden, damit dieser Umstand bei der Erneuerung der vorläufigen Aufnahme im Rahmen des Ermessens gewürdigt wird.

6.3 Jahresaufenthalter aus humanitären Gründen**a) Ziele und Grundsätze**

- Angesichts der Bedingungen, die für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen erfüllt sein müssen (mehrjähriger Aufenthalt in der Schweiz, Familien mit eingeschulerten Kindern, bereits integriert, guter Leumund, körperlich oder sozial behinderte Einzelpersonen) besteht das Ziel der Fürsorge für diese Gruppe in der bestmöglichen Integration in die Bevölkerung. Sie sind anderen Ausländern gleichgestellt.
- Für die persönliche und materielle Unterstützung sowie die Integrationshilfen sind die Kantone und Gemeinden verantwortlich, sobald eine Anwesenheitsbewilligung erteilt ist.

b) Unterbringungsformen

Diese Gruppe erhält die gleichen Leistungen wie die übrigen Bevölkerungsgruppen in einer vergleichbaren Lage.

c) Materielle Hilfe

Diese Gruppe erhält die gleichen Leistungen wie die übrige Bevölkerung in einer vergleichbaren Lage.

d) Immaterielle Hilfe

Sie benötigen je nach den Bedürfnissen psycho-soziale Beratung, allgemeine Integrationshilfen (Projekte, Berufsausbildung) und ethnospezifische Hilfen.

6.4 Anerkannte Flüchtlinge

a) Ziele und Grundsätze

Die Fürsorge soll eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Integration in unserer Gesellschaft anstreben. Sie soll aber auch ermöglichen, die kulturelle Identität des Einzelnen oder einer Gruppe zu bewahren. Der Flüchtling soll über den Zeitpunkt und die Art der Integrationshilfe mitentscheiden können.

b) Beschäftigung, Erwerbstätigkeit

Einem Ausländer, dem die Schweiz Asyl gewährt hat oder den sie als Flüchtling vorläufig aufgenommen hat, werden eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- und Berufswechsel ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage bewilligt.

c) Unterbringungsformen

Die Flüchtlinge, deren Gesuch im normalen Asylverfahren behandelt wurde, sollten über eine individuelle Unterkunft verfügen. Für diejenigen, die im Rahmen von Sonderprogrammen (Kontingente) aufgenommen wurden, sind spezielle Einrichtungen für eine erste Phase des Aufenthalts notwendig.

d) Materielle Hilfe

Die finanziellen Hilfen gemäss allgemein anerkannten Richtlinien dienen dazu, ein soziales Existenzminimum sicherzustellen sowie Selbständigkeit und Integration zu fördern.

e) Immaterielle Hilfe

Die nicht materielle Hilfe umfasst psycho-soziale Beratung, allgemeine Integrationshilfe und auch Projekte im Rahmen der sozio-kulturellen Integration von spezifischen ethnischen Gruppen (ethnospezifische Hilfe).

Dies gilt sowohl für Flüchtlinge mit als auch für solche ohne Niederlassungsbewilligung.

6.5 Zusammenfassende Darstellung

Betroffene Personen	Charakteristika der materiellen Hilfe (Grundsatz, Ziele)	Charakteristika der immateriellen Hilfe (Grundsatz, Ziele)	Vergleichbar mit Hilfe an andere Teile der Bevölkerung
Asylbewerber bis 6 Monate nach der Einreise (Phase 1)	Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs im Sinn stereotyper Versorgung (wo mögl. in Naturalien)	<ul style="list-style-type: none"> - Angewöhnung - Einführung - Alltagsberatung (für alle gleich) 	nein
Asylbewerber ab dem 7. Monat ihres Aufenthaltes (Phase 2)	Existenzsicherung mit durch äussere Umstände bedingter Individualisierung (Bargeld oder Naturalien)	<ul style="list-style-type: none"> - spezielle Angewöhnung - allg. Sozialberatung - spez. Alltagsberatung 	ja, z. B. mit Ausländern, die nicht langfristig in der Schweiz verbleiben
Vorl. Aufgenommene bis zur Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung	Existenzsicherung mit durch äussere Umstände bedingter Individualisierung (Bargeld)	<ul style="list-style-type: none"> - spezielle Angewöhnung - allg. Sozialberatung - spez. Alltagsberatung - beschränkte Integrationshilfen 	ja, z. B. mit Ausländern, die nicht langfristig in der Schweiz verbleiben
<ul style="list-style-type: none"> - Vorl. Aufgenommene mit Jahresaufenthaltsbewilligung - Jahresaufenthalter aus humanitären Gründen - Anerkannte Flüchtlinge 	Existenzsicherung nach individuellem Bedarf mit dem Ziel langfristiger persönlicher und wirtschaftlicher Eigenständigkeit (Bargeldhilfen nach allgemein anerkannten Richtlinien)	<ul style="list-style-type: none"> - spez. psychosoziale Beratung - Integrationshilfen - ethnospezifische Beratung - gezielte, professionelle Verbesserung der sozialen Situation 	ja, im Prinzip mit Schweizern sowie mit niedergelassenen Ausländern

7. UMSETZUNG IN DIE PRAXIS, WEITERES VORGEHEN

Zur Umsetzung einzelner Vorschläge werden mittelfristig gesetzliche Anpassungen im Asylgesetz, in der Asylverordnung, im ANAG und in den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen notwendig werden. Darüber soll jedoch erst im Rahmen einer neuen Ausländer- und Flüchtlingspolitik Beschluss gefasst werden. Im Sinne von Übergangsregelungen könnten folgende Weisungen des EJPD von Veränderungen betroffen werden:

- Weisungen über die Fürsorge für Flüchtlinge vom 12.6.1987
- Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe an Flüchtlinge vom 12.6.1987
- Reglement betreffend projektbezogene Hilfen an Flüchtlingsgruppen vom 12.6.1987
- Weisung 5 des EJPD, vom 28.12.1989, betreffend Fürsorge
- Weisung 6 des EJPD, vom 31.3.1988, betreffend Beschäftigungsprogramme
- Weisung 7 des EJPD, vom 31.3.1988, betreffend Stipendien
- Weisung 8 des EJPD, vom 31.3.1988, betreffend Rückkehrhilfe
- Weisung 9 des EJPD, vom 28.12.1989, betreffend Auszahlung von Verwaltungskostenbeiträgen an die Kantone
- Weisung 10 des EJPD, vom 28.12.1989, betreffend Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern
- Weisung des EJPD betreffend Betreuungskosten der anerkannten Hilfswerke vom 15.3.1990

Im Rahmen des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses für ein neues Asylverfahren vom 22. Juni 1990 sind bereits einige Vorschläge für die Fürsorge in Rechtskraft erwachsen. Mit diesen neuen fürsorgerischen Bestimmungen sind zunächst die praktischen Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten. Andere Vorschläge sind noch weiter zu detaillieren. Die Arbeitsgruppe Fürsorgepolitik soll in diesem Sinne ihre konzeptionelle Arbeit weiterführen und in Zusammenarbeit mit Bund, Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken die Fürsorgepraxis weiterverfolgen und, soweit keine gesetzlichen Änderungen nötig sind, Erprobtes und Bewährtes realisieren. Bevor an eine weitere Revision des Asylrechts zu denken ist, sind wohl die ersten Auswirkungen der EG 92 auf die Schweiz abzuwarten und Erfahrungen in einem allfälligen EWR auszuwerten.

8. SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Die Fürsorgepolitik und -praxis im Flüchtlings- und Asylbereich sind bis heute in der Öffentlichkeit zu wenig bekannt. Dies könnte daran liegen, dass einerseits die Fürsorgepraxis in verschiedenen Landesgegenden unterschiedlich gehandhabt wird und andererseits die fürsorgepolitischen Grundsätze nirgends schriftlich festgelegt sind. Fehlende Kenntnisse haben in der Öffentlichkeit häufig zu unnötigen Kontroversen und Vorurteilen geführt. Übertriebene Vorstellungen von Fürsorgeleistungen haben zum Teil die Auswanderungswilligkeit verstärkt. Zum anderen hat auch die unterschiedliche Fürsorgepraxis in den Aufnahmeländern ein Attraktivitätsgefälle innerhalb Europas geschaffen, das die innereuropäische Wanderung von Asylbewerbern begünstigt hat.

Die zuständigen Behörden sind deshalb gut beraten, zunächst in der gesamtschweizerischen Fürsorgepraxis für Asylbewerber und Flüchtlinge vermehrte Transparenz zu schaffen und alsdann auch für eine vermehrte Harmonisierung der Fürsorgebestimmungen im internationalen Umfeld zu sorgen.

Für die Arbeitsgruppe:



Peter Arbenz

A N H A N G I

(zu den Perspektiven der Fürsorge
in einer zukünftigen Flüchtlings- und Asylpolitik)

MITGLIEDER DER ARBEITSGRUPPE FÜRSORGEPOLITIK

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE

Herr Peter Arbenz, Direktor a. i., Vorsitz
Herr Urs Betschart, Vizedirektor
Herr Peter Schütz, Abteilungschef a. i.
Frau Maud Krafft, Stellvertretende Stabschefin
Herr Jean-Daniel Bise, Sektionschef
Frau Irene Vagnoni, Sekretariat

EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG

Herr Yves Emery, Wissenschaftlicher Adjunkt

BUNDESAMT FÜR INDUSTRIE, GEWERBE UND ARBEIT (BIGA)

Herr Samuel Werenfels, Sektionschef

VEREINIGUNG SCHWEIZERISCHER ARBEITSÄMTER

Herr Jakob Göldi, Vorsteher des kantonalen Amtes für Industrie,
Gewerbe und Arbeit des Kantons St. Gallen

SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR ÖFFENTLICHE FÜRSORGE

Herr Blaise Buhler, Chef des Fürsorgeamtes des Kantons Waadt

Herr Peter Tschümperlin, Geschäftsführer der Schweizerische Konfe-
renz für öffentliche Fürsorge, Bern

Herr Andrea Mauro Ferroni, Vorsteher des Sozialamtes des Kantons
Graubünden

Herr Michael Hohn, Vorsteher des Fürsorgeamtes der Stadt Bern

KONFERENZ DER KANTONALEN FÜRSORGEDIREKTOREN

Herr Regierungsrat Bernard Comby, Chef des Erziehungsdepartementes und des Departementes der Sozialdienste des Kantons Wallis

Herr Ernst Zürcher, Sekretär der Konferenz

HILFSWERKE

Herr Walter Schmid, Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SFH), Zentralsekretär, Zürich

Frau Rosemarie Oetiker, Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS), Abteilungsleiterin Flüchtlingsdienst, Zürich

Herr Hans Beat Moser, Schweizerisches Rotes Kreuz, Bereichsleiter anerkannter Flüchtlinge, Bern

Herr Günter Stahl, Fürsorgefragen SFH, Zürich

Frau Barbara Walther, Caritas Schweiz, Bereichsleiterin Asylbewerber, Luzern

A N H A N G I I

(zu den Perspektiven der Fürsorge
in einer zukünftigen Flüchtlings- und Asylpolitik)

BEGRIFFSDEFINITIONEN

Fürsorge

Fürsorge (auch Sozialhilfe genannt) ist die als öffentliche Fürsorge von Kantonen und Gemeinden bzw. als private Fürsorge von kirchlichen und privaten Hilfswerken organisierte Tätigkeit zugunsten von Personen oder Personengruppen in schwierigen Lebenslagen, die oft mit sozialen, materiellen und/oder psychischen Notsituationen verbunden sind. Die Fürsorgeleistungen bestehen aus persönlicher Hilfe (Beratung, Betreuung, Vermittlung von Dienstleistungen) und aus materieller Hilfe (Sachleistungen, finanzielle Unterstützung). Art und Ausmass der Leistungen richten sich nach der Lebenssituation der Hilfesuchenden und nach dem Ziel der Erhaltung bzw. Erlangung der optimalen persönlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit der Betroffenen.

Fürsorgephasen

Mit der zunehmenden Dauer des Aufenthaltes verändern sich die Schwergewichte der fürsorgerischen Aktivitäten. Es gibt verschiedene Fürsorgephasen, denen typische Formen der persönlichen und materiellen Hilfe zugeordnet werden können.

Angewöhnung

Durch den Prozess der Angewöhnung wird das Sich-Zurechtfinden eines Menschen in einer ihm unbekanntem Umgebung (des Aufnahmelandes) gefördert. Angewöhnung dient der Bewältigung von neuen Alltagssituationen (Situationsbewältigung). Die Angewöhnung wird im Flüchtlings- und Asylbereich als ein Fürsorgeziel der ersten Phase nach der Einreise (während der ersten 3 - 6 Monate) verstanden.

Eingliederung

Durch die Eingliederung erhält der Mensch eine Funktion und Position im gesellschaftspolitischen System des Aufnahmelandes. Die

Eingliederung vollzieht sich in einem länger dauernden Prozess von Sozialisation. Die Eingliederung wird im Flüchtlings- und Asylbereich als ein Fürsorgeziel verstanden, das bei langfristig bis dauernd in der Schweiz verbleibenden Personen nach der Angewöhnungsphase (ab dem 7. Monat des Aufenthalts) anzustreben ist.

Assimilation

Assimilation bedeutet die Übernahme von Werten und Vorstellungen einer Gesellschaft. Assimilation ist nicht identisch mit der Integration, die kongruentes Verhalten mit den gesellschaftlichen Strukturen und Rechtsnormen bedeutet.

Empfangsstellen

Einrichtung des Bundes zur Registrierung und anschliessenden Verteilung der neueinreisenden Asylbewerber auf die Kantone (in Basel, Chiasso, Genf und Kreuzlingen).

Transitzentren

Transitzentren sind vom Bund in Zusammenarbeit mit den Hilfswerken betriebene Zwischenunterkünfte für Asylbewerber, die bei Überlastung der Empfangsstellen der Registrierung und Verteilung von Asylbewerbern auf die Kantone dienen.

Notschlafstellen

Notschlafstellen sind vom Bund in den Standortkantonen der Empfangsstellen bereitgestellte Unterkünfte für Asylbewerber. Die Notschlafstellen werden in Betrieb genommen, wenn bei unerwartetem Zustrom von Asylbewerbern die Aufnahmekapazität der Empfangsstellen und der Transitzentren des Bundes vorübergehend erschöpft ist.

Erstaufnahmezentren

Erstaufnahmezentren sind von den Kantonen betriebene Unterkünfte für die erste Zeit nach der Zuweisung durch die Empfangsstellen des Bundes. In solchen Zentren kann die Registrierung, grenzsanitarische Untersuchung, kantonale Einvernahme, Ersteinkleidung usw. erfolgen.

Durchgangszentren

Durchgangszentren sind von den Kantonen, den Gemeinden bzw. den Hilfswerken betriebene Kollektivunterkünfte für Asylbewerber.

Foyers

Foyers sind von den Kantonen, den Gemeinden bzw. den Hilfswerken als Haus- und Wohngemeinschaften betriebene Unterkünfte für ganz oder teilweise fürsorgeabhängige Asylbewerber.

Reserveplätze

Reserveplätze sind Unterbringungsmöglichkeiten von grösseren Kantonen, welche erst bei unerwartetem Zustrom von Asylbewerbern und nach Ausschöpfung der normalen kantonalen Unterbringungskapazität nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Flüchtlinge in Betrieb genommen werden.

Integrationszentren

Kollektivunterkünfte für die Erstunterbringung von Flüchtlingsgruppen, die im Rahmen von Sonderprogrammen aufgenommen werden.

Rückkehrhilfe

Rückkehrhilfe umfasst alle Massnahmen zur Erleichterung der Ausreise und der Rückkehr von Ausländern in ihren Herkunftsstaat oder ihrer Weiterreise in einen Drittstaat.

Rückkehrberatungsstelle

Rückkehrberatungsstellen sind Einrichtungen, die von anerkannten Hilfswerken im Auftrag eines oder mehrerer Kantone geführt, und vom Bund finanziert werden. Asylbewerber und heimkehrwillige Flüchtlinge können sich freiwillig bei diesen Stellen Information, Beratung und technische Hilfe für die bevorstehende Heim- oder Ausreise in ein Drittland beschaffen.

Sozialberatung

Sozialberatung ist professionelle Hilfe durch Gespräch bzw. Vermittlung von Gütern und Dienstleistungen im Hinblick auf die Veränderung der Lebenssituation eines Menschen. Die Sozialberatung umfasst insbesondere die Vermittlung von Sachhilfe, die Reflexion der persönlichen Lebenssituation, die Weitergabe von Informationen über Unterstützungsmöglichkeiten bezüglich alltäglicher Probleme (z. B. Wohnen, Arbeit, Schule, Beruf usw.) sowie die spezifische Beratung in rechtlichen, psychologischen, erzieherischen oder medizinischen Fragen.

Sachhilfe/Materielle Hilfe

Abgabe (direkte Sachhilfe) bzw. Vermittlung (indirekte Sachhilfe) von Geld, Gutsprachen, Gütern oder Dienstleistungen an Bedürftige. In der Fürsorge wird die materielle Hilfe stets mit persönlicher bzw. immaterieller Hilfe (Beratung) verbunden.

Ethnospezifische Arbeit

Sozialberatung, die sich speziell auf eine Ethnie, eine bestimmte Menschengruppe mit einheitlicher Kultur, ausrichtet. Im Flüchtlings- und Asylbereich ist ethnospezifische Beratung dann angezeigt, wenn sich dem Eingliederungsziel besondere Probleme in den Weg stellen, die aus der Herkunftskultur des einzugliedernden Menschen rühren.

Wiedereingliederungshilfen

Hilfen, die dazu dienen, die sozio-ökonomische Wiedereingliederung von Flüchtlingen zu erleichtern, die in ihr Heimatland zurückkehren wollen.

Beschäftigung

Ausübung von zweckgerichteten Aktivitäten während Zeiten der Erwerbslosigkeit. Formen der Beschäftigung sind Mithilfe im Kollektivhaushalt, unterkunftsinterne Programme, gemeinnützige Arbeitsinsätze und vom Bund offiziell unterstützte Beschäftigungsprogramme für Nichterwerbstätige gegen ein bescheidenes Entgelt.

Erwerbstätigkeit

Ausübung einer geregelten Tätigkeit im Rahmen einer arbeitsvertraglich geregelten Stellung.

Betreuung

Betreuung meint die tatkräftige Unterstützung und alltägliche Begleitung eines Menschen, dessen Selbständigkeit deutlich eingeschränkt ist. Intensive Betreuung setzt die dauernde räumliche Nähe zum Betreuten voraus und ist nur bei Menschen angezeigt, die sich ohne ständige Hilfe Dritter im Alltag nicht behaupten können. Im Flüchtlings- und Asylbereich wird zwar oft von Betreuung gesprochen, gemeint ist jedoch meist eine allgemeine Beratung und Unterstützung, die sich nur durch sporadische Präsenz des Beraters bzw. "Betreuers" auszeichnet. Die Zielgruppen der Fürsorge im Flüchtlings- und Asylbereich bestehen im allgemeinen aus Personen, deren Selbständigkeit weitgehend erhalten ist.

Integrationsprojekte für Gruppen

Die Projekte haben zum Ziel, die sozio-kulturelle und ökonomische Integration einer besonderen Gruppe zu erleichtern und ihre eigene kulturelle Identität zu bewahren. Sie können den Kulturaustausch zwischen Schweizern und Ausländern fördern.

A N H A N G I I I

(zu den Perspektiven der Fürsorge
in einer zukünftigen Flüchtlings- und Asylpolitik)

ZUSTÄNDIGKEITEN FÜR BEWILLIGUNGEN VON BUND, KANTONEN UND GEMEINDEN IM FLÜCHTLINGS- UND ASYLBEREICH

Zielgruppen:	Bund	Kantone	Gemein- den
Asylgewährung und Aufnahme von Flüchtlingen	X		
Vorläufige Aufnahme . ohne Aufenthaltsbewilligung . mit Aufenthaltsbewilligung	X	X	
Humanitäre Bewilligungen	X		
Aufenthaltsbewilligung		X	
Niederlassungsbewilligung		X	
Einbürgerung	X	X	X
Arbeitsbewilligung		X	
Widerruf des Asyls	X		

FINANZIELLE ZUSTÄNDIGKEIT

Zielgruppen	Bund	Kantone	Gemeinden
Asylbewerber	X		
Vorläufig Aufgenommene . ohne Jahresaufenthalt . mit Jahresaufenthalt	X	X	
Humanitäre Fälle		X	
Anerkannte Flüchtlinge . ohne Jahresaufenthalt . mit Jahresaufenthalt	X	X	

AN H A N G I V

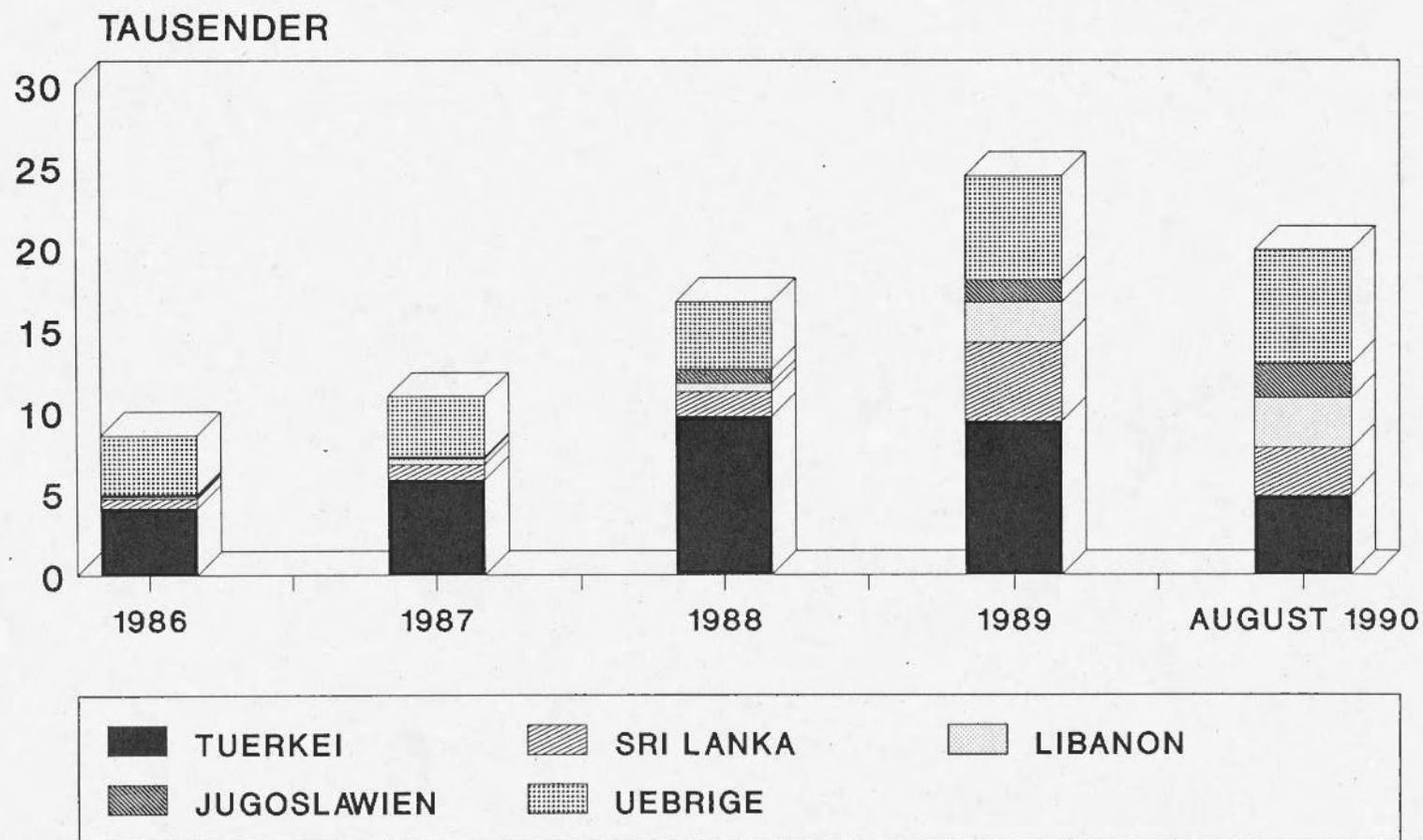
(zu den Perspektiven der Fürsorge
in einer zukünftigen Flüchtlings- und Asylpolitik)

STATISTIKEN UND PROGNOSEN

Inhaltsverzeichnis

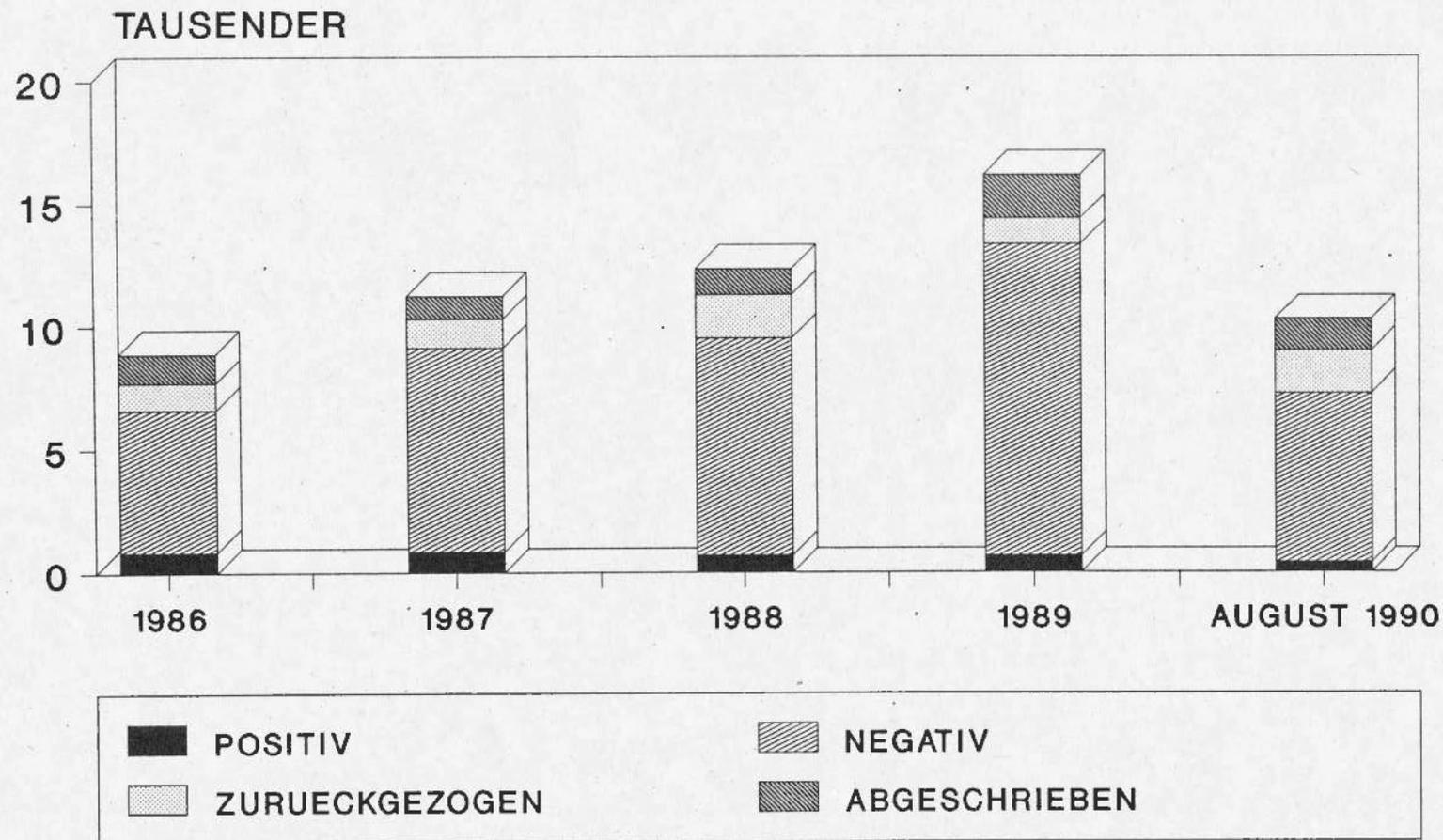
- a) Asylgesuche 1986 - August 1990
- b) Erledigungen DFW 1986 - August 1990
- c) Zusammensetzung der Flüchtlinge nach Nationalitäten, Stand November 1990
- d) Zusammensetzung des Pendenzenberges nach Jahrgängen der Gesuchseinreichung, Stand November 1990
- e) Regelungen: Stand Januar 1990
- f) Finanzieller Aufwand pro Asylbewerber und Tag in kantonalen Durchgangszentren und Foyers
- g) Voranschlag BFF für 1991
- h) Voraussichtlicher Bestand der Zielgruppen im Flüchtlings- und Asylbereich bis Mitte der 90er Jahre

ASYLGESUCHE 1986 - AUGUST 1990



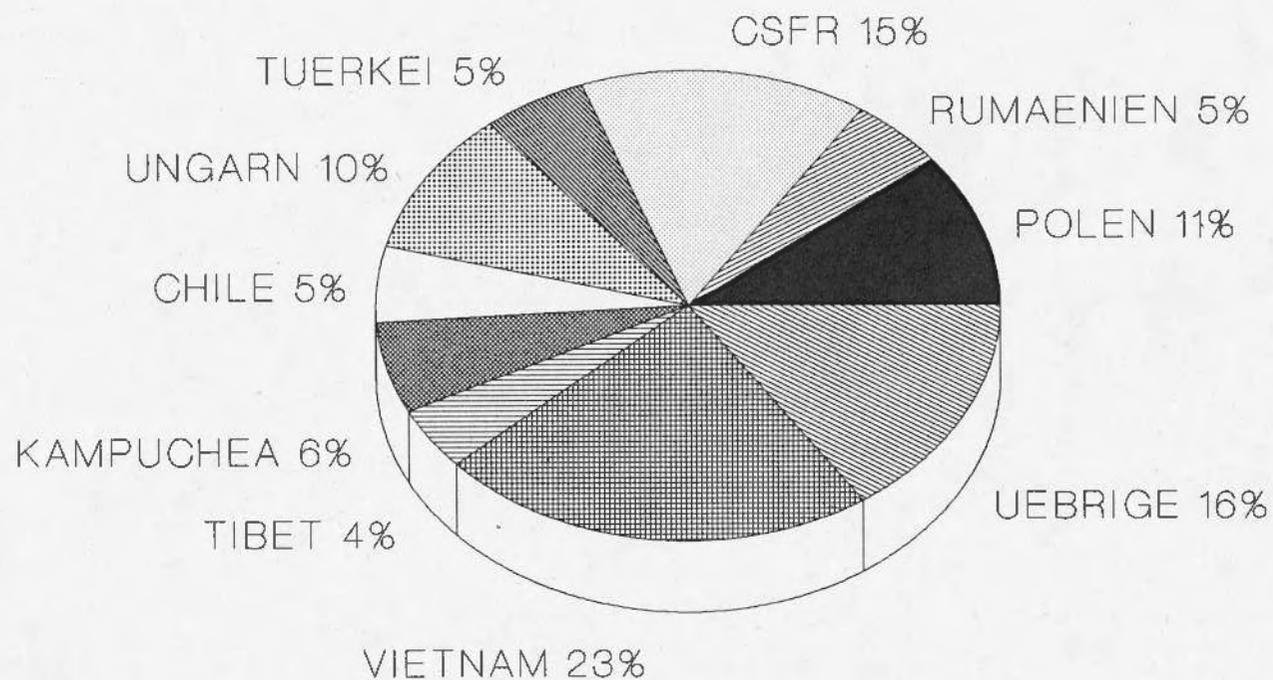
e

ERLEDIGUNGEN DFW 1986 - AUGUST 1990

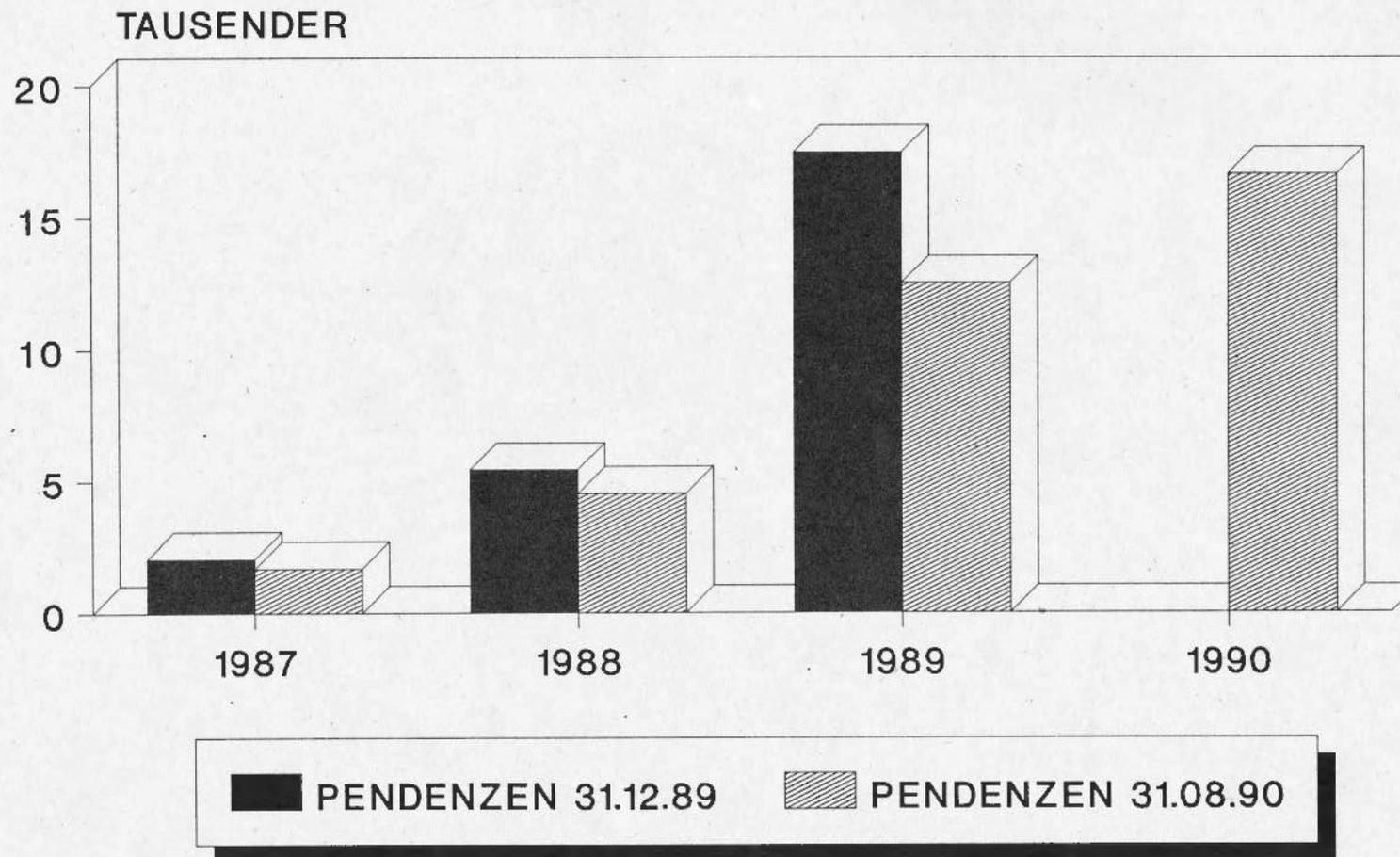


b)

ANERKANNTE FLUECHTLINGE NACH NATIONALITAETEN (IN %)

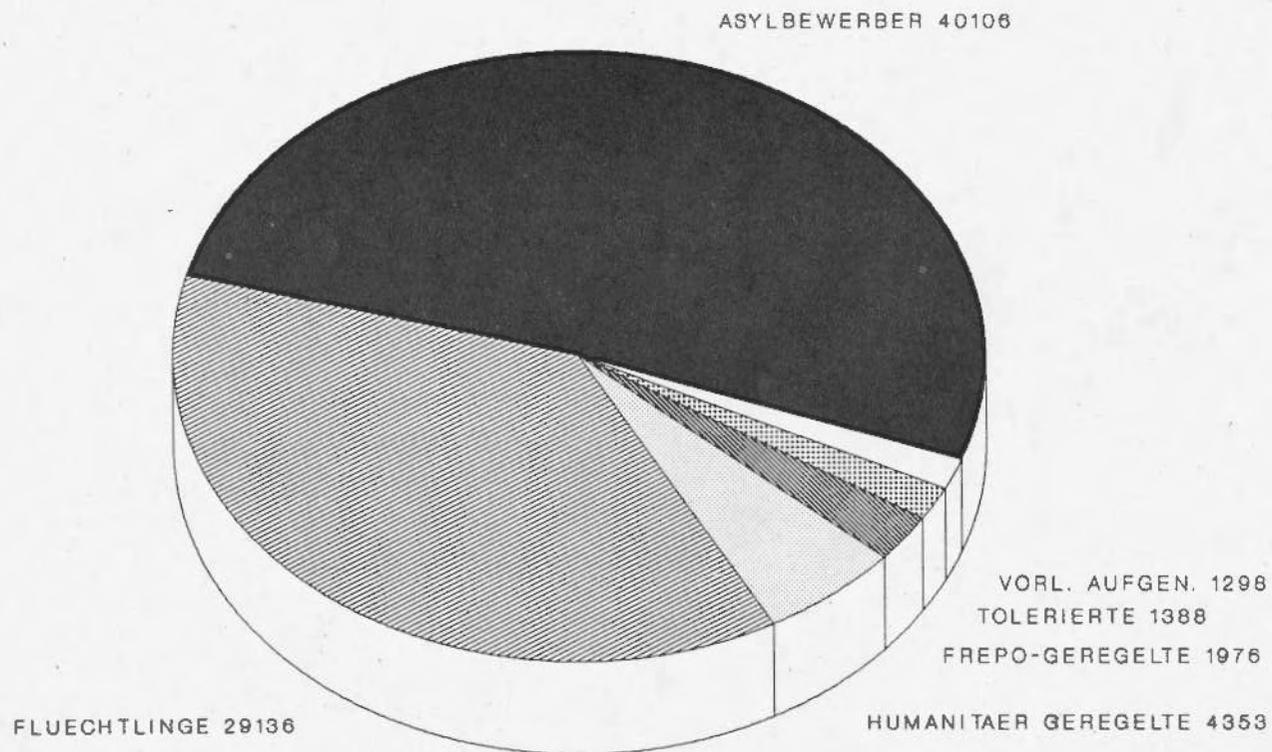


PENDENZENABBAU NACH EINGANGSJAHR DER GESUCHE



e

REGELUNGEN



9)

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
OFFICE FEDERAL DES REFUGIES
UFFICIO FEDERALE DEI RIFUGIATI

f)

Abteilung Fürsorge

Division Assistance

Divisione Assistenza

Für in Durchgangszentren und
in Foyers beherbergten Asyl-
bewerber zahlte der Bund pro Tag:

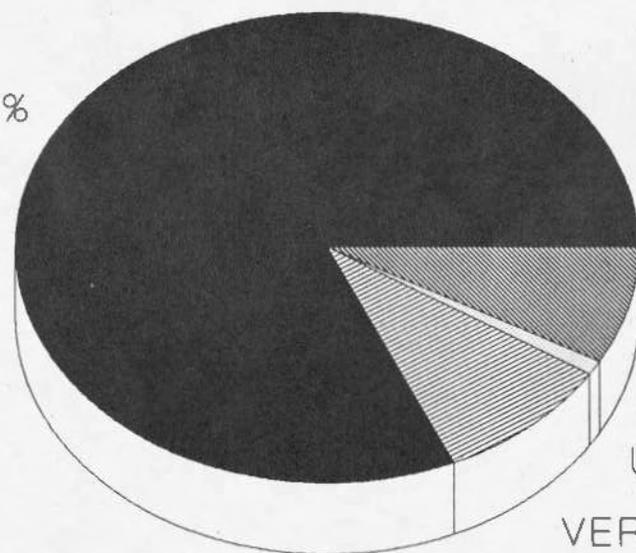
La Confédération a payé pour
les requérants d'asile hébergés dans
les centres et foyers par jour:

La Confederazione ha pagato per ri-
chiedenti d'asilo alloggiati in centri
e foyers per giorno:

Jahr Année Anno	1986	1987	1988	1989
Anzahl Zentren/Nombre de centres Effettivo centri	66	116	149	209
Anzahl Asylbewerber/Nombre de requérants Effettivo richiedenti	3'135	4'625	5'996	7'642
Belegungsgrad/Degré d'occupation Grado d'occupazione	90 %	86 %	95 %	96 %
<u>Betreuerlöhne</u> und Sozialleistungen/ <u>Salaires</u> assistants et prestations sociales/ <u>Salari</u> assistenti comprese prestazioni sociali	17.96	16.57	16.16	16.81
<u>Miete</u> und Nebenkosten/ <u>Loyer</u> et charges <u>Affitto</u> e spese	7.92	7.29	7.78	7.05
Betriebskosten/Frais d'exploitation Costi d'esercizio	2.84	2.59	2.38	2.64
Animation, Schule/Animation, école Animazione, scuola	--.37	--.32	--.31	--.34
<u>Unterhalt/Subsistance</u> <u>Sostentamento</u>	8.49	7.27	5.84	6.33
<u>Unterstützung</u> (Arzt, Bekleidung, Taschengeld)/ <u>Assistance</u> (médecin, habillement, argent de poche <u>Assistenza</u> (medico, abbigliamento, spillatico)	6.45	6.58	6.43	7.06
Brutto-Ausgabe/Dépense brute Costo lordo	44.03	40.62	38.90	40.23
Einnahmen/Recettes Proventi	2.84	1.75	3.18	3.13
Netto-Aufwand in Fr. Dépense nette en Fr. Costo netto in Fr.	41.19 =====	38.87 =====	35.72 =====	37.10 =====

VORANSCHLAG BFF FÜR 1991 489 MIO. FR.

FÜRSORGEKOSTEN 82%



PERSONALKOSTEN 8%

ÜBRIGE KOSTEN 1%

VERGÜTUNGEN 9%

6

VORAUSSICHTLICHER BESTAND DER ZIELGRUPPEN IM FLÜCHTLINGS- UND ASYLBEREICH BIS MITTE DER 90er JAHRE

	Stand 31.12.1989	Voraussichtlicher Stand in der ersten Hälfte der 90er Jahren	davon fürsorge- abhängig	Kosten/Jahr (in Mio Fr.)
	-----	-----	-----	-----
anerkannte Flüchtlinge	29'136	30'000	10 %	75 Mio
vorläufig Aufgenommene	1'298	15'000	30 %	100 Mio
Humanitäre Fälle	4'353	10'000	10 %	25 Mio
Asylbewerber im Verfahren	40'106	40'000	50 %	300 Mio
	-----	-----		-----
	84'893	95'000		500 Mio ca.
Total Fürsorgefälle			<u>28'000</u>	

15.11.1990